

Supremo Tribunal Federal  
SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA  
D. J. 17.11.95  
EMENTÁRIO Nº 1 8 0 9 - 0 5

1155

0018090500  
0376022160  
0410000000

30/10/95

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 22164-0 SÃO PAULO

RELATOR : MINISTRO CELSO DE MELLO  
IMPETRANTE: ANTÔNIO DE ANDRADE RIBEIRO JUNQUEIRA  
IMPETRADO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

E M E N T A: REFORMA AGRÁRIA - IMÓVEL RURAL SITUADO NO PANTANAL MATO-GROSSENSE - DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO (CF, ART. 184) - POSSIBILIDADE - FALTA DE NOTIFICAÇÃO PESSOAL E PRÉVIA DO PROPRIETÁRIO RURAL QUANTO À REALIZAÇÃO DA VISTORIA (LEI Nº 8.629/93, ART. 2º, § 2º) - OFENSA AO POSTULADO DO DUE PROCESS OF LAW (CF, ART. 5º, LIV) - NULIDADE RADICAL DA DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA - MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO.

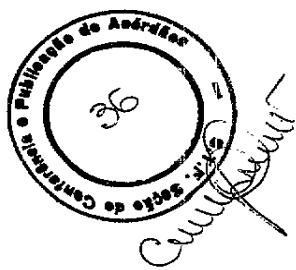
REFORMA AGRÁRIA E DEVIDO PROCESSO LEGAL.

- O postulado constitucional do due process of law, em sua destinação jurídica, também está vocacionado à proteção da propriedade. Ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). A União Federal - mesmo tratando-se de execução e implementação do programa de reforma agrária - não está dispensada da obrigação de respeitar, no desempenho de sua atividade de expropriação, por interesse social, os princípios constitucionais que, em tema de propriedade, protegem as pessoas contra a eventual expansão arbitrária do poder estatal. A cláusula de garantia dominial que emerge do sistema consagrado pela Constituição da República tem por objetivo impedir o injusto sacrifício do direito de propriedade.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E VISTORIA EFETUADA PELO INCRA.

- A vistoria efetivada com fundamento no art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629/93 tem por finalidade específica viabilizar o levantamento técnico de dados e informações sobre o imóvel rural, permitindo à União Federal - que atua por intermédio do INCRA - constatar se a propriedade realiza, ou não, a função social que lhe é inerente.

O ordenamento positivo determina que essa vistoria seja precedida de notificação regular ao proprietário, em face da possibilidade de o imóvel rural que lhe pertence - quando este não estiver cumprindo a sua função social - vir a constituir objeto de declaração expropriatória, para fins de reforma agrária.



MS 22.164-0 SP

NOTIFICAÇÃO PRÉVIA E PESSOAL DA VISTORIA.

- A notificação a que se refere o art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629/93, para que se repute válida e possa conseqüentemente legitimar eventual declaração expropriatória para fins de reforma agrária, há de ser efetivada em momento anterior ao da realização da vistoria.

Essa notificação prévia somente considerar-se-á regular, quando comprovadamente realizada na pessoa do proprietário do imóvel rural, ou quando efetivada mediante carta com aviso de recepção firmado por seu destinatário ou por aquele que disponha de poderes para receber a comunicação postal em nome do proprietário rural, ou, ainda, quando procedida na pessoa de representante legal ou de procurador regularmente constituído pelo dominus.

- O descumprimento dessa formalidade essencial, ditada pela necessidade de garantir ao proprietário a observância da cláusula constitucional do devido processo legal, importa em vício radical que configura defeito insuperável, apto a projetar-se sobre todas as fases subseqüentes do procedimento de expropriação, contaminando-as, por efeito de repercussão causal, de maneira irremissível, gerando, em conseqüência, por ausência de base jurídica idônea, a própria invalidação do decreto presidencial consubstanciador de declaração expropriatória.

PANTANAL MATO-GROSSENSE (CF, ART. 225, § 4º) - POSSIBILIDADE JURÍDICA DE EXPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS NELE SITUADOS, PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA.

- A norma inscrita no art. 225, § 4º, da Constituição não atua, em tese, como impedimento jurídico à efetivação, pela União Federal, de atividade expropriatória destinada a promover e a executar projetos de reforma agrária nas áreas referidas nesse preceito constitucional, notadamente nos imóveis rurais situados no Pantanal Mato-Grossense.

A própria Constituição da República, ao impor ao Poder Público o dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se à desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental.

A QUESTÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO - PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE.

- O direito à integridade do meio ambiente - típico direito de terceira geração - constitui prerrogativa jurídica

**MS 22.164-0 SP**

de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social.

Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.  
Considerações doutrinárias.

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em deferir o mandado de segurança.

Brasília, 30 de outubro de 1995.

  
SEPÚLVEDA PERTENCE - PRESIDENTE

  
CELSO DE MELLO - RELATOR

/csf.

30/10/95

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 22164-0 SÃO PAULO

RELATOR : MINISTRO CELSO DE MELLO  
IMPETRANTE: ANTÔNIO DE ANDRADE RIBEIRO JUNQUEIRA  
IMPETRADO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

R E L A T Ó R I O

0018090500  
0376022160  
0420000040

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - O Ministério Público Federal, em parecer da ilustre Subprocuradora-Geral, Dra. MARIA DA GLÓRIA FERREIRA TAMER, aprovado pelo em. Procurador-Geral da República, Dr. ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA, assim resumiu e apreciou a pretensão mandamental deduzida pelo ora impetrante (fls. 206/212), verbis:

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.  
DESAPROPRIAÇÃO. DECRETO QUE DECLARA O IMÓVEL  
DE INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA  
AGRÁRIA. ART. 5º, LV, DA CONSTITUIÇÃO  
FEDERAL E 2º, § 2º, DA LEI 8.629/93. DUE  
PROCESS OF LAW. CONTRARIEDADE NÃO  
EVIDENCIADA.

ANTÔNIO DE ANDRADE RIBEIRO JUNQUEIRA impetra  
mandado de segurança contra ato do Exmo. Sr.  
PRESIDENTE DA REPÚBLICA E MINISTRO DA REFORMA E  
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, consubstanciado pelo  
Decreto, de 11 de novembro de 1994, que define  
como área prioritária e declara de interesse



**MS 22.164-0 SP**

social para fins de reforma agrária, o imóvel denominado 'ITIRATUPÃ', encravado no Município de Santo Antonio de Leverger, no Estado do Mato Grosso.

Na inicial, alega-se a nulidade do decreto presidencial e de todo o procedimento administrativo que o antecedeu, por ausência de notificação do impetrante para o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Despachando nos autos, o eminente Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro OCTAVIO GALLOTTI, concedeu a liminar, in verbis:

'Despacho: 1. Considero satisfeitos os pressupostos necessários à concessão da liminar, notadamente, e ao primeiro exame, quanto à relevância jurídica da fundamentação do pedido, no que concerne à falta de notificação para o prévio procedimento administrativo.

2. Defiro, assim, a medida, para suspender, até decisão final, os efeitos do Decreto impugnado (D.O. de 14.11.94), na parte em que declarou de interesse social o imóvel de propriedade do impetrante.'

(fls. 119)

Às fls. 132/134, o eminente Relator, Ministro CELSO DE MELLO, determina a exclusão do pólo passivo da presente relação processual do Ministro de Estado da Agricultura, que 'limitou-se a meramente referendar o ato



MS 22.164-0 SP

presidencial questionado', destacando-se o seguinte trecho:

'Sendo assim, e tendo presente o fato de que os Ministros de Estado estão sujeitos, por vínculo hierárquico, às determinações que emanam do Presidente da República, não dispondo, quanto à deliberação presidencial em causa, de qualquer autonomia decisória que pudesse justificar conduta em sentido contrário, não há como emprestar à referenda ministerial senão o significado de uma irrecusável adesão ao que foi resolvido, in concreto e superiormente, pelo Chefe do Poder Executivo, única autoridade a quem se pode imputar, no plano jurídico, a prática do ato ora impugnado nesta sede mandamental.

Ao analisar a estrutura jurídico-processual do mandado de segurança e ao discutir o tema pertinente à legitimidade passiva no writ constitucional em questão, adverte o saudoso Ministro ALFREDO BUZÁID, verbis:

'Considerada a legitimidade da parte do ponto de vista do sujeito passivo, reputa-se autoridade coatora aquela que tem o poder de decidir, não quem simplesmente executa o ato. Para ser autoridade coatora, é



MS 22.164-0 SP

necessário que o impetrado 'não seja um simples executor material do ato, ele deve ter margem de decisão'. Também não se considera autoridade coatora aquela que 'simplesmente exara parecer em processo administrativo'. Não é, pois, autoridade coatora quem, por exemplo, 'sem alternativa decisória, se limita a cumprir determinação superior'.

("Do Mandado de Segurança", vol. I/176, item nº 101, 1989, Saraiva - grifei)

Perfilhando igual orientação, sustenta HELY LOPES MEIRELLES que 'coator é sempre aquele que decide', pois atos de autoridade, para efeito do mandamus, 'são os que trazem em si uma decisão...' ("Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data", p. 9, 12ª ed., 1989, RT).

Desse entendimento também não diverge JOSÉ CRETELLA JR., cujo magistério salienta que 'Autoridade coatora federal é a que direta e imediatamente edita o ato inquinado...' ("Os Writs na Constituição de 1988", p. 72, 1989, Forense Universitária).

(fls. 133)

As informações constam de fls. 138 e segs..



**MS 22.164-0 SP**

Delas transcreve-se a seguinte passagem:

'No caso em pauta, resta sobejamente comprovado nas informações prestadas pela Autarquia que o imóvel rural, de propriedade do Impetrante, está classificado como improdutivo, não estando a cumprir a função social e, por conseguinte, sendo passível de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, em conformidade com os preceitos constitucionais dos arts. 184 e 185, desapropriação a ser concretizada nos moldes da Lei nº 8.629/93.

Esclareça-se, ainda, que a desapropriação em tela foi precedida da formalização de regular processo administrativo, no qual foram atendidos os ditames da Lei Complementar nº 76/73, da Lei nº 8.629/93 e da Instrução Normativa nº 8, de 03.02.93, que estabelece as diretrizes para o procedimento administrativo das desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária.

Como se denota, a expropriação revestiu-se segundo formas legais, sendo, portanto, infundados os argumentos esposados pelo Impetrante de que o seu imóvel rural preenche os requisitos definidores da função social da propriedade.

Na consecução dos objetivos previstos





MS 22.164-0 SP

em lei, para fins de reforma agrária, o INCRA adota (e tem adotado) critérios embasados na legislação aplicável à espécie, de modo a não permitir discricões contrárias à legalidade da formalização processual.

Assim, a manifestação oferecida por aquela Autarquia dispensa maiores digressões, pois, com minudências, mostra que os critérios norteadores do processo ensejador da expropriação foram rigorosos e objetivos, já que em tais casos, descabem quaisquer apreciações dependentes de subjetivismo.

Por fim, não provados o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, ou seja, não demonstrados o temor do dano jurídico nem a plausibilidade do direito postulado, pressupostos esses imprescindíveis à concessão da liminar, há que ser denegada a segurança por encontrarem-se ausentes os pressupostos legais que a autorizam.' (fls. 143/144)

Afigura-se-nos insuscetível de deferimento a ordem impetrada.

Relativamente à questio levantada pelo Impetrante nestes autos - transgressão do princípio da ampla defesa -, o eminente Ministro CARLOS VELLOSO, em despacho exarado no Mandado de Segurança nº 21.820-7/160-SP (fls. 299), aduziu, com propriedade:



**MS 22.164-0 SP**

'O devido processo legal da vistoria que visa a verificar se a propriedade rural cumpre, ou não, a função social, está na Lei 8.629, de 25.2.93, art. 2º, § 2º. O critério determinador dessa função social inscreve-se no art. 9º da citada lei. Estabelece o § 2º do art. 2º que os proprietários do imóvel rural são notificados da vistoria. Essa notificação desencadeia a possibilidade de o proprietário exercitar o direito de defesa. O proprietário poderá indicar, então, o seu assistente técnico - é claro que isto seria possível, caso contrário o acompanhamento da vistoria seria praticamente inócuo - que acompanhará a vistoria. Poderá o proprietário, ademais, requerer o que entende útil à defesa. O órgão incumbido da realização da vistoria apreciará os requerimentos, deferindo-os ou não, sujeita a decisão ao controle judicial.'

No caso em tela, porém, não restou evidenciada a alegada infringência ao texto constitucional, que assegura a ampla defesa. Ao contrário, as informações do Impetrado, baseadas em documentos fornecidos pelo INCRA aduzem que comprovou-se ter havido a prévia notificação dos proprietários da área desaproprianda, quanto à vistoria a ser procedida no imóvel pela referida autarquia, in verbis:



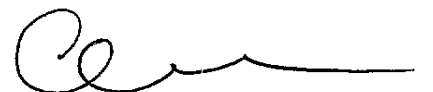
MS 22.164-0 SP

'Busca o impetrante, no amparo do direito que pretende defender, a suspensão do decreto de 11.11.94, por entender que tal ato teve origem em processo administrativo, passível de nulidade, dada a inobservância dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório e, ainda, que o imóvel rural, objeto do decreto expropriatório é inadequado para fins de reforma agrária.

Improcedentes apresentam-se tais argumentos, posto que inverídicos e não condizentes com os atos do processo administrativo INCRA 1687/94.

No que tange à alegação de ausência de prévia notificação do proprietário, consoante os termos do § 2º do art. 2º da Lei nº 8.629/93, cumpre ressaltar a título de ilustração, o seguinte trecho da informação constante do processo administrativo INCRA nº 1687/94, que se faz juntar por cópia.

'Vê-se pois, que a notificação de fls. 154, fora assinada pelo Sr. Antonio Ribeiro Cabral gerente de toda Fazenda Itiratupã, com área total 23.103 ha, então claro está que o mencionado gerente é o representante legal de todos os proprietários do imóvel, que administram o mesmo como sendo um



MS 22.164-0 SP

grande condomínio'.

Ademais, salienta-se que o levantamento de dados e informações previsto no § 2º do art. 2º da Lei nº 8.629/93, objetivou constatar se a Fazenda Itiratupã cumpria a função social estatuída no art. 9º do referido diploma legal.

Com efeito, após a vistoria do imóvel atesta-se que o mesmo não cumpria sua função social, além de ser totalmente improdutivo, pois apresentou o GUT de 2,7% e o GEE de 71%, índices estes que comprovam o quanto a propriedade encontra-se inproveitada.'  
(fls. 151/152)

Destarte, não logrou o Impetrante comprovar, de modo cabal e direto, a ilegalidade consubstanciada pela não-observância do due process of law. A vistoria que o INCRA procedeu no imóvel, para fins de verificar o cumprimento ou não da função social da propriedade, foi antecedida de notificação feita na pessoa do gerente do imóvel.

Essa notificação, sem sombra de dúvida, possibilitou aos proprietários exercer o direito de defesa. Se não o fizeram, tal falta não pode ser creditada à Administração.

Ademais, sabe-se que o mandado de segurança não pode servir como meio de produção de provas. Exigem-se provas preconstituídas e fatos que embasam o direito invocado para caracterizar a




MS 22.164-0 SP

certeza e a liquidez do indigitado direito.

O parecer, por conseguinte, é pela denegação da ordem."

É o relatório.



/csf.

**MS 22.164-0 SP****V O T O**

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO (RELATOR) - O primeiro fundamento em que se apóia a presente impetração - alegada **inidoneidade objetiva** do imóvel rural para efeito de reforma agrária - revela-se **inacolhível**, em face da existência de **controvérsia relevante** sobre a possível qualificação do bem em questão como **res inhabilis** e insuscetível da desapropriação a que se refere o art. 184 da Constituição.

É que a autoridade apontada como coatora, valendo-se dos subsídios informativos e documentais providenciados pelo INCRA, ao **contrariar as alegações deduzidas pelo ora impetrante**, esclareceu que a vistoria realizada no imóvel em referência **constatou** que este, **por ser totalmente improdutivo**, não cumpre a sua função social.

O Senhor Presidente da República, em suas informações, acentuou que o imóvel rural objeto da declaração expropriatória, por apresentar graus insuficientes de utilização da terra (apenas 2,7%) e de eficiência na exploração (somente 71%), qualifica-se - **precisamente em função desses elementos** - como um bem inaproveitado e economicamente improdutivo, salientando, ainda, a esse propósito, que (fls. 152/153), **verbis**:

"A Lei nº 8.629/93, ao dispor sobre os elementos determinantes da produtividade,



MS 22.164-0 SP

estabelece que o grau de utilização da terra deverá ser igual ou superior a 80% e o grau de eficiência na exploração, igual ou superior a 100%.

Importa destacar que tal situação em nada foi alterada desde 07.04.78 quando do cadastramento, junto ao INCRA, da Fazenda Itiratupã, efetuado pelo proprietário, com as informações e dados trazidos pelo mesmo.

Portanto, certo é que a função social da propriedade, quando descumprida, legítima, de imediato, a intervenção estatal no imóvel.

.....

O impetrante tem o dever jurídico de cultivar e explorar adequadamente o imóvel. Portanto, não estando sua propriedade, há muito, cumprindo sua função social e ser totalmente improdutiva, a realização do levantamento de dados e informação apresentou-se como medida praticamente desnecessária, porquanto veio tão-somente confirmar o estado de abandono em que se encontra o imóvel rural, em tela, fato este de conhecimento pleno do impetrante."

De outro lado, e contestando fundamentadamente a alegação do ora impetrante - de que o imóvel a ele pertencente revelar-se-ia impróprio à execução de um projeto de reforma agrária -, a autoridade apontada como coatora, valendo-se de dados técnicos ministrados pelo INCRA, foi bastante enfática ao asseverar (fls. 142/143):



MS 22.164-0 SP

"Em relação à alegação do impetrante de ser o imóvel Fazenda Itiratupã inadequado para a reforma agrária e conseqüente assentamento de famílias de trabalhadores rurais sem-terra, em função da qualidade dos solos, das restrições edafo-climáticas e das inundações periódicas, os técnicos da Autarquia informam que tais dificuldades são contornáveis mediante a utilização de recursos tecnológicos e de um plano de desenvolvimento sócio-econômico adequados, senão vejamos:

'Portanto todas as limitações são relativas a uma tecnologia disponível que, se aplicada convenientemente, viabiliza o Projeto de Assentamento.

Que as restrições edafo-climáticas pertinentes ao caso não são exclusivas do citado imóvel mas sim comuns a parte expressiva das áreas insertas na Amazônia, no Pantanal e nos cerrados brasileiros em geral, sendo perfeitamente contornáveis face às tecnologias já desenvolvidas no País, que proporcionam toda uma diversidade de Projetos Técnicos, de caráter preservacionista, que se estendem do extrativismo a atividades eminentes agrícolas, de grau tecnológico mais refinado.

Que os registros constantes dos autos





MS 22.164-0 SP

do Processo... não escondem, por outro lado, o diversificado potencial agroeconômico da área, o qual será melhor identificado quando da realização de estudos por ocasião da formulação do Projeto Técnico.

Que prepondera, sem dúvida, o interesse social sobre a área, haja vista os fatos narrados no bojo do processo, que estão a exigir uma ação imediata e conseqüente do INCRA, no sentido de resolver em definitivo o conflito local, que está a envolver 1.500 famílias de trabalhadores rurais, recém despejados do mencionado imóvel, hoje acampados à margem de uma estrada e submetidos a condições subumanas de vida.'

Por todo o aduzido, não resta dúvida tratar-se a Fazenda Itiratupã de grande propriedade improdutiva que não atende a sua função social, passível, portanto, de desapropriação."

A situação exposta bem evidencia, no que concerne a esse primeiro fundamento da impetração, a absoluta impossibilidade de adequada utilização do mandado de segurança.

A situação de **dúvida objetiva**, que resulta do antagonismo revelado pela análise comparativa da postulação mandamental e das informações oficiais, bem demonstra a impropriedade do writ constitucional como instrumento de proteção a um direito subjetivo que se mostra insuscetível



MS 22.164-0 SP

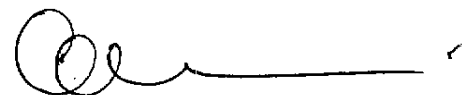
de imediata constatação.

A via jurisdicional do mandado de segurança não se revela meio instrumentalmente idôneo à veiculação de pretensão jurídica fundamentada em situação de fato passível de controvérsia e suscetível de questionamento em pontos essenciais que se referem à sua própria realidade material.

A jurisprudência dos Tribunais - desta Suprema Corte, inclusive - tem insistentemente advertido que "O mandado de segurança não é meio idôneo para o exame de questões cujos fatos não sejam certos" (RMS 21.300, Rel. Min. MOREIRA ALVES), eis que a noção de direito líquido e certo ajusta-se, em seu específico sentido jurídico, ao conceito de situação que deriva de fato certo, vale dizer, de fato passível de comprovação documental imediata e inequívoca (RTJ 124/948 - RT 676/187).

A simples existência de matéria de fato controvertida revela-se bastante para tornar inviável a utilização do mandado de segurança, que pressupõe, sempre, direito líquido e certo resultante de fato incontestável, passível de comprovação de plano pelo impetrante (RMS 21.597-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

É por essa razão que o Plenário desta Suprema Corte, pronunciando-se especificamente sobre a questão da produtividade fundiária e, também, sobre a qualificação do imóvel rural para efeito de reforma agrária (RTJ 128/1129 - RTJ 129/69), tem ressaltado ser absolutamente imprópria a utilização da via processual do mandado de segurança, desde que



MS 22.164-0 SP

ausente, como no caso, prova pré-constituída de valor indisputável produzida pelo impetrante:

"A controvérsia documental em torno do índice de produtividade do imóvel rural basta para descaracterizar a necessária liquidez dos fatos subjacentes ao direito subjetivo invocado pelos impetrantes, tornando impertinente, por ausência de um de seus requisitos essenciais, a utilização da via processual do mandado de segurança. Precedentes."

(MS 22.022-ES, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Na realidade, o tema pertinente à qualificação objetiva do imóvel rural - notadamente no que concerne à sua alegada condição de bem produtivo - envolve o exame necessário de matéria de fato que se revela insuscetível de discussão em sede mandamental, especialmente quando se pretende questionar a inadmissibilidade da declaração expropriatória, sob o fundamento de que esta teria incidido sobre bem que realiza, plenamente, a função social que lhe é inerente. A possibilidade dessa análise na via do mandado de segurança, quando presente uma situação de controvérsia objetiva, tem sido rejeitada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 22.075-MT, Rel. Min. ILMAR GALVÃO; MS 22.077-RS, Rel. Min. MOREIRA ALVES; MS 22.150-CE, Rel. Min. CARLOS VELLOSO; MS 22.260-SP, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA; MS 22.290, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, v.g.).

O impetrante sustenta, ainda, como segundo fundamento de sua pretensão mandamental, a inexpropriabilidade



MS 22.164-0 SP

1174

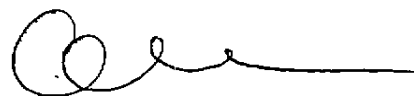
de seu imóvel rural, para efeito de reforma agrária, pelo fato de ele situar-se em área localizada no Pantanal Mato-Grossense, definido pela Constituição da República como patrimônio nacional (art. 225, § 4º), em cujo âmbito acham-se vedadas todas as práticas que possam colocar em risco a sua função ecológica (art. 225, § 1º, VII), motivo pelo qual "não se compreende como desapropriar terras essencialmente encravadas em região pantaneira, com acesso à mesma de trabalhadores rurais, em unidade de trabalho e produção, se cobertas quase o ano todo por águas" (fls. 6).

Entendo que esse específico fundamento, só por si, não poderia justificar o acolhimento da pretensão mandamental ora deduzida pelo impetrante, eis que o exame da procedência de suas objeções também implicaria a necessária análise de questões de fato cuja apreciação refoge aos estreitos limites do mandado de segurança.

Não obstante esse aspecto, tenho para mim que a norma inscrita no art. 225 da Constituição não atua, em tese, como impedimento jurídico à efetivação, pela própria União Federal, de atividade expropriatória, por interesse social, visando a execução de projeto de reforma agrária nas áreas especialmente mencionadas no § 4º do art. 225 do texto constitucional.

A Carta Federal, nos pontos invocados pelo ora impetrante, assim dispõe em seu art. 225:

"Art. 225 - Todos têm direito ao meio



MS 22.164-0 SP

ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

.....

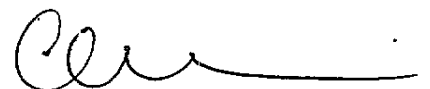
VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

.....

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais."

Os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.

Essa prerrogativa consiste no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.



MS 22.164-0 SP

Trata-se, consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal (RE 134.297-SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO), de um típico direito de **terceira** geração que assiste, de modo **subjetivamente indeterminado**, a todo o **gênero humano**, circunstância essa que justifica a especial obrigação - que incumbe ao Estado e à própria coletividade - de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das **presentes** e das **futuras** gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves **conflitos intergeracionais** marcados pelo **desrespeito** ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social (CELSO LAFER, "A reconstrução dos **Direitos Humanos**", p. 131/132, 1988, Companhia das Letras).

Cumprido ter presente, bem por isso, a **precisa** lição ministrada por PAULO BONAVIDES ("**Curso de Direito Constitucional**", p. 481, item n. 5, 4ª ed., 1993, Malheiros), **verbis**:

"Com<sup>4</sup> efeito, um novo pólo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os **direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num**



MS 22.164-0 SP

momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-lhes o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade." (grifei)

Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade, consoante proclama autorizado magistério doutrinário (CELSO LAFER, "Desafios: ética e política", p. 239, 1995, Siciliano).

A preocupação com a preservação do meio ambiente - que hoje transcende o plano das presentes gerações, para também atuar em favor de gerações futuras - tem constituído

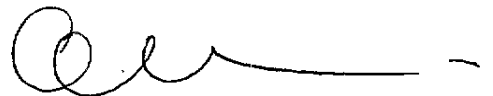


MS 22.164-0 SP

objeto de regulações normativas e de proclamações jurídicas que, **ultrapassando** a província meramente doméstica do direito nacional de cada Estado soberano, projetam-se no plano das **declarações internacionais** que refletem, em sua expressão concreta, o compromisso das Nações com o indeclinável respeito a esse direito fundamental que assiste a toda a Humanidade.

A questão do meio ambiente, **hoje**, especialmente em função da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972) e das conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro/92), passou a compor um dos tópicos mais expressivos da **nova agenda internacional** (GERALDO EULÁLIO DO NASCIMENTO E SILVA, "O direito ambiental internacional", in *Revista Forense* 317/127), particularmente no ponto em que se reconheceu ao Homem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao gozo de condições de vida adequada, em ambiente que lhe permita desenvolver todas as suas potencialidades em clima de dignidade e de bem-estar.

Dentro desse contexto, emerge, **com nitidez**, a idéia de que o meio ambiente constitui patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais, qualificando-se como encargo que se impõe - **sempre em benefício das presentes e das futuras gerações** - tanto ao Poder Público quanto à coletividade em si mesma considerada (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, "Polícia do Meio Ambiente", in *Revista Forense* 317/179, 181; LUÍS ROBERTO BARROSO, "A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira", in *Revista Forense* 317/161, 167-168, v.g.).





MS 22.164-0 SP

Na realidade, o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. O reconhecimento desse direito de titularidade coletiva, como o é o direito ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado, constitui uma realidade a que não mais se mostram alheios ou insensíveis, como precedentemente enfatizado, os ordenamentos positivos consagrados pelos sistemas jurídicos nacionais e as formulações normativas proclamadas no plano internacional (JOSÉ FRANCISCO REZEK, "Direito Internacional Público", p. 223/224, item n. 132, 1989, Saraiva).

Dentro desse contexto, a proteção da flora e a conseqüente vedação de práticas que coloquem em risco a sua função ecológica projetam-se como formas instrumentais destinadas a conferir efetividade ao direito em questão.

O dever que constitucionalmente incumbe ao Poder Público de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental não o impede, contudo, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover, na forma do ordenamento positivo, a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade rural - consoante expressamente proclamado pela Lei nº 8.629/93



MS 22.164-0 SP

(art. 9º, II e seu § 3º) e enfatizado pelo art. 186, II, da própria Carta Política - consiste, **precisamente**, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente, **sob pena de**, em descumprindo esses encargos, sofrer a **desapropriação-sanção** a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental.

É certo que o Pantanal Mato-Grossense - área em que situado o imóvel do impetrante - constitui patrimônio nacional, devendo a sua utilização fazer-se, **na forma da lei** - consoante prescreve o art. 225, § 4º da Carta Política - dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, notadamente quanto ao uso dos recursos naturais, sob pena de descaracterização, para os efeitos já referidos, da função social da propriedade.

Isso significa que o próprio ordenamento constitucional **reconhece a possibilidade** de serem desenvolvidas atividades de caráter econômico nas áreas qualificadas como integrantes do patrimônio nacional (CF, art. 225, § 4º). Essa norma **não inibe**, em consequência, inclusive para efeito de execução de projetos de reforma agrária, a utilização dos imóveis rurais situados no Pantanal Mato-Grossense, desde que sejam **respeitadas** as condições impostas pela lei como necessárias à preservação do meio ambiente (JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 773, 10ª ed., 1995, Malheiros).

Vê-se, daí, que o preceito constitucional em



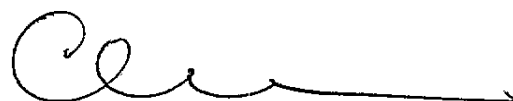
**MS 22.164-0 SP**

questão **não impede** - uma vez observadas as exigências fixadas em lei e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental - a utilização, **pela União Federal**, dos mecanismos de expropriação para fins de reforma agrária, não obstante os imóveis rurais atingidos estejam situados na Serra do Mar, ou na Floresta Amazônica Brasileira, ou na Mata Atlântica, ou na Zona Costeira, ou, ainda, no Pantanal Mato-Grossense, **como no caso.**

A defesa da integridade do meio ambiente, quando venha este a constituir objeto de atividade predatória, **pode justificar** reação estatal veiculadora de medidas - **como a desapropriação-sanção** - que atinjam o próprio direito de propriedade, pois o imóvel rural que não se ajuste, em seu processo de exploração econômica, aos fins elencados no art. 186 da Constituição claramente **descumpre** o princípio da função social inerente à propriedade, **legitimando**, desse modo, **nos termos do art. 184 c/c o art. 186, II, da Carta Política**, a edição de decreto presidencial consubstanciador de declaração expropriatória para fins de reforma agrária.

Por tais razões, entendo **não haver** o Senhor Presidente da República praticado **qualquer** transgressão ao art. 225 da Carta Política, quando editou o decreto ora impugnado.

Há, no entanto, a **apoiar a pretensão mandamental ora deduzida pelo impetrante**, um fundamento extremamente relevante, consistente na alegação - **que se acha devidamente comprovada** - de que a União Federal, quando da vistoria da área exproprianda, **não fez preceder** a realização desse ato da



MS 22.164-0 SP

necessária notificação pessoal do proprietário do imóvel rural que, precisamente por efeito dessa constatação técnica efetuada pelo INCRA, veio a sofrer a declaração expropriatória para fins de reforma agrária.

Ficou claramente evidenciado nesta sede mandamental que, somente depois de realizada a vistoria - que se efetuou em 08/07/94 (fls. 44) -, veio o ora impetrante a ser cientificado do levantamento de dados em seu imóvel rural, classificado pelo INCRA como propriedade improdutiva. Essa cientificação a posteriori ocorreu apenas em 11/07/94 (fls. 159).

Na realidade, a União Federal, agindo por intermédio do INCRA, desrespeitou frontalmente a norma legal que impõe ao Poder Público, na fase administrativa do procedimento de expropriação, o dever de promover a prévia notificação do proprietário do imóvel rural (Lei nº 8.629/93, art. 2º, § 2º).

A notificação a que se refere o art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629/93, para que se repute válida e possa conseqüentemente legitimar eventual declaração expropriatória para fins de reforma agrária, há de ser efetivada em momento anterior ao da realização da vistoria.

Essa notificação prévia somente considerar-se-á regular, quando comprovadamente realizada na pessoa do proprietário do imóvel rural, ou quando efetivada mediante carta com aviso de recepção firmado por seu destinatário ou por



MS 22.164-0 SP

aquele que disponha de poderes para receber a comunicação postal em nome do proprietário rural, ou, ainda, quando procedida na pessoa de representante legal ou de procurador regularmente constituído pelo dominus.

A imprescindibilidade dessa prévia e regular notificação resulta das graves conseqüências que podem derivar do levantamento de dados e informações pertinentes ao imóvel rural, eis que a finalidade da vistoria a que se refere o art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629/93 prende-se à constatação técnica do atendimento, ou não, pelo prédio rústico, da função social que lhe é inerente.

O descumprimento dessa formalidade essencial, ditada pela necessidade de garantir ao proprietário a observância da cláusula constitucional do devido processo legal, importa em vício radical que configura defeito insuperável, apto a projetar-se sobre todas as fases subseqüentes do procedimento de expropriação, contaminando-as, por efeito de repercussão causal, de maneira irremissível, gerando, em conseqüência, por ausência de base jurídica idônea, a própria invalidação do decreto presidencial consubstanciador de declaração expropriatória.

Não se questiona a necessidade da execução, no País, de um programa de reforma agrária. O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem, inegavelmente, elementos de realização da função



**MS 22.164-0 SP**

social da propriedade. A desapropriação, dentro desse contexto - enquanto sanção constitucional ao descumprimento da função social da propriedade (JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 272, 10ª ed., 1995, Malheiros) - reflete importante instrumento destinado a dar conseqüência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social.

Nada justifica, porém, o emprego ilegítimo do instrumento expropriatório, quando utilizado pelo poder estatal com evidente transgressão aos princípios e normas que regem e disciplinam as relações entre as pessoas e o Estado. Não se pode perder de perspectiva, por mais relevantes que sejam os fundamentos da ação expropriatória do Estado, que este não pode - e também não deve - desrespeitar a cláusula do **due process of law** que condiciona qualquer atividade do Estado tendente a afetar a propriedade privada.

A Constituição da República, bem por isso, após estender à propriedade a cláusula de garantia da sua proteção (art. 5º, XXII), proclama que "**ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal**" (art. 5º, LIV).

Daí a advertência do magistério doutrinário no sentido de que a destituição dominial de qualquer bem não prescinde - enquanto medida de extrema gravidade que é - da necessidade de observância estatal das garantias inerentes ao **due process of law** (CELSO RIBEIRO BASTOS, "Comentários à Constituição do Brasil", vol. 2/263-264, 1989, Saraiva).



MS 22.164-0 SP

Não custa enfatizar, por isso mesmo, que a União Federal - mesmo tratando-se da execução e implementação do programa de reforma agrária - **não está dispensada da obrigação, que é indeclinável, de respeitar, no desempenho de sua atividade de expropriação, por interesse social, os postulados constitucionais que, especialmente em tema de propriedade, protegem as pessoas e os indivíduos contra a eventual expansão arbitrária do poder.**

Essa asserção - ao menos enquanto subsistir o sistema consagrado em nosso texto constitucional - impõe que se repudie qualquer medida que, tal como a ora questionada nesta sede mandamental, importe em virtual negação ou em injusto sacrifício do direito de propriedade.

Daí a relevância inquestionável da **notificação pessoal prévia** do proprietário, que deve ser **validamente** promovida pelo INCRA, para efeito de realização da **vistoria** a que se refere o art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629/93, a fim de que se legitime, em última análise, a própria declaração expropriatória consubstanciada no decreto presidencial.

O eminente Ministro CARLOS VELLOSO, Relator, ao apreciar em despacho monocrático esse **específico** aspecto da questão (MS 21.820-SP), teve a nítida percepção da **essencialidade** dessa providência administrativa consistente na **cientificação prévia e pessoal do dominus**, imposta não só pela lei mas tornada substancialmente exigível pelo próprio ordenamento constitucional, que assegura ao proprietário, quando este se expuser à possibilidade de **privação de seus**



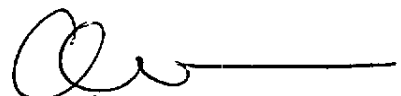
MS 22.164-0 SP

bens, o direito ao devido processo legal:

"O devido processo legal da vistoria que visa a verificar se a propriedade rural cumpre, ou não, a função social, está na Lei 8.629, de 25.2.93, art. 2º, § 2º. O critério determinador dessa função social inscreve-se no art. 9º da citada lei. Estabelece o § 2º do art. 2º que os proprietários do imóvel rural são notificados da vistoria. Essa notificação desencadeia a possibilidade de o proprietário exercitar o direito de defesa. O proprietário poderá indicar, então, o seu assistente técnico - é claro que isto seria possível, caso contrário o acompanhamento da vistoria seria praticamente inócuo - que acompanhará a vistoria. Poderá o proprietário, ademais, requerer o que entender útil à defesa. O órgão incumbido da realização da vistoria apreciará os requerimentos, deferindo-os ou não, sujeita a decisão ao controle judicial."

4

Mais do que isso, Sr. Presidente, o Plenário do Supremo Tribunal Federal - ao julgar, em 26/10/95, o MS 22.165, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, em cujo âmbito se colocou questão idêntica à ora veiculada na presente sede mandamental - deferiu o writ e, em consequência, invalidou o decreto presidencial, pelo fato de não haver sido demonstrada, pelo Poder Público, a prévia, regular, necessária e pessoal notificação de um dos proprietários para a vistoria do imóvel rural.





MS 22.164-0 SP

No caso presente, simplesmente a União Federal deixou de promover a notificação pessoal e prévia do ora impetrante, único proprietário do imóvel rural que veio a constituir objeto da declaração expropriatória ora impugnada.

Mostrava-se tão evidente a falta dessa prévia e pessoal notificação - não sendo suficiente a mera alegação do INCRA de que terceira pessoa tê-la-ia recebido em nome do proprietário - que, até mesmo os órgãos administrativos internos dessa autarquia federal, reconheceram essa falha concernente à instrução formal da proposta de desapropriação, salientando a ilegalidade desse vício (fls. 51) e advertindo a administração superior dessa entidade autárquica sobre as conseqüências jurídicas decorrentes da ausência desse ato de cientificação (fls. 58), verbis:

*"Isto posto, passo a examinar agora os demais aspectos relacionados com a proposta de que trata o presente processo. A Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 autoriza o INCRA a ingressar na propriedade territorial rural para fins de levantamento de dados ou informações cadastrais, desde que seu proprietário ou representante legal seja previamente notificado.*

No presente caso inexistem provas de que o Sr. Antônio Ribeiro de Andrade Junqueira ou seu representante tenha sido regularmente notificado. A respeito desse assunto está dito às fls. 311 que:



**MS 22.164-0 SP****1188**

'Vê-se pois, que a notificação de fls. 154, fora assinada pelo Sr. Antonio Ribeiro Cabral, gerente de toda Fazenda Itiratupã, com área total de 23.103 ha, então claro está que o mencionado gerente é o representante legal de todos os proprietários do imóvel, que administram o mesmo como sendo um grande condomínio.'

Diga-se a propósito, que não basta 'simples presunção de que o proprietário tenha tomado ciência da pré-falada vistoria para convalidar tal medida. Com efeito, a notificação de fls. 154 em momento algum faz referência à dimensão do imóvel como um todo e, muito menos, à sua titularidade única. Tanto isso é verdade que o próprio INCRA, ao encaminhar os expedientes juntados às fls. 230 e 231 em nome de Marta Andrade Ribeiro Junqueira e Antônio Andrade Ribeiro Junqueira, reconheceu de maneira inequívoca a dupla titularidade.

Por 'essa razão, e a despeito da urgência requerida, não vejo como dar prosseguimento ao feito sem antes promover nova vistoria na área de propriedade do Sr. Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira, sob pena de cerceamento do direito de defesa, o que poderá inclusive inviabilizar todo o procedimento expropriatório, como, aliás, tem ocorrido em alguns casos da espécie." (grifei)

Sendo assim, tendo presentes as razões expostas,



MS 22.164-0 SP

e considerando, sobretudo, a decisão proferida por esta Corte no julgamento do MS 22.165, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, **defiro** o pedido para invalidar o decreto presidencial ora impugnado (fls. 25) e o procedimento administrativo que lhe deu origem, desde a realização da vistoria, **inclusive**.

É o meu voto.



/llpc.

/csf.

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA N. 22.164-0  
ORIGEM : SAO PAULO  
RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO  
IMPTE. : ANTONIO DE ANDRADE RIBEIRO JUNQUEIRA  
ADV. : ADALTIO JOSE JOAO GOSSN  
IMPDO. : PRESIDENTE DA REPUBLICA

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal deferiu o mandado de segurança. Ausentes, ocasionalmente, os Ministros Carlos Velloso e Marco Aurélio. Plenário, 30.10.95.

Presidência do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Francisco Rezek e Mauricio Corrêa.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.

  
LUIZ TOMIMATSU  
Secretário